

Markus Reiners

Symbiose von Politik-Lernen mit dem akteurzentrierten Institutionalismus bei der Modernisierungspolitik

Zusammenfassung

Die Studie verweist auf die grundsätzliche Wandelbarkeit staatlicher Strukturen und führt eine Weiterentwicklung der Debatte um politische Lerntheorien. Politiklernen stellt eine wichtige Ursache politischen Wandels dar. Ferner können Lernansätze zu einer besseren Erklärung von Politikergebnissen beitragen. Dies tun sie, wenn sie in akteurzentriert-institutionalistische Konzepte integriert werden, was den Vorteil hat, dass zentrale Kategorien wie Macht und Interessen nicht unterbelichtet bleiben. Genau genommen sind es nicht institutionelle Faktoren oder Akteurskonstellationen, die einen Wandel auslösen. Sie stimulieren eine Modernisierung lediglich. Letztlich sind es weitere Komponenten, die im Zusammenspiel mit diesen Kontextfaktoren einen Lernprozess und Veränderungen einleiten. Entscheidend sind eine politisch-ökonomische Druckkulisse und u.a. die Faktoren Raum und Zeit. Die Wahrscheinlichkeit von politischem Wandel im Zuge von Lernprozessen ist demnach höher, sollten lernförderliche Faktoren mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentreffen.

Schlagnorte: Politisches Lernen, Akteurzentrierter Institutionalismus, Transformation, Liberalisierung, Digitalisierung

Abstract

Symbiosis of political learning with the actor-centered institutionalism in the context of modernization policy

The study deals with the changeability of state structures and contributes to the debate on political learning theories. Policy-learning is an important cause of political change. Furthermore, learning approaches can contribute to a better explanation of policies. This is the case when these learning concepts are integrated into actor-centered-institutional approaches, which has the advantage that central categories, such as power and interests, are no longer neglected. Strictly speaking, change is not triggered by institutional factors or actor constellations. Such factors only stimulate change. Ultimately, there are other components, which initiate a learning process and change in combination with the aforementioned contextual factors. Crucial for this to happen are a political and economic pressuring setting and, inter alia, the factors time and space. Therefore, the probability that change will follow in the wake of learning processes, is higher, if the aforementioned factors promoting learning processes match favorable context factors.

Keywords: political learning, actor-centered institutionalism, transition, liberalization, digitalization

1. Erkenntnisleitendes Interesse und komplementäre Anwendung von Lerntheorien

Lernkonzepte erklären Policy-Ergebnisse besser, wenn diese mit etablierten theoretischen Ansätzen kombiniert werden. Zudem ist damit eine Analyse zentraler Kategorien der Politikwissenschaft (z.B. Macht, Institutionen, Interessen) möglich, was von Lerntheorien oft vernachlässigt wird. Als Lernparameter sind besonders Krisen, Vorlaufzeiten und Vorbilder interessant. Wirken solche auf das System und existieren unterstützende Bedingungen, so ist eine Steigerung der Lernwahrscheinlichkeit zu vermuten. Staatlicher Wandel ist im Zuge von Lernprozessen somit eher zu prognostizieren, sollten lernförderliche Faktoren mit einem konstruktiven akteurzentriert-institutionalistischen Kontext zusammentreffen.

Nahe liegt die Einbettung der Diskussion in einen modernisierungspolitischen Rahmen, denn Lerntheorien, die vorwiegend Informationen oder Erkenntnisse fokussieren, die die Wahrnehmungen, Präferenzen und Handlungsspielräume beeinflussen, haben Veränderungen im Blick. Auch gilt die staatliche Modernisierung schon immer als aktuelles Forschungsfeld. Es handelt sich um ein Dauerthema. Allerdings kann das große Feld der „Modernisierungspolitik“ nur ansatzweise untersucht werden. Betrachtet man die jüngere Reformagenda, so ist zu vernehmen, dass der öffentliche Bereich vieler OECD-Staaten besonders seit den 1980er Jahren nachhaltig restrukturiert wurde, weil moderne Staaten im Laufe der Zeit an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Aus den zahlreichen Reformthemen lassen sich einige Hauptströmungen herauslesen. Ab den 1980er Jahren war in vielen Industrieländern eine Entbürokratisierungs-/Privatisierungswelle zu beobachten. In diese Zeit drängte sich nach dem Ende des Kalten Krieges sukzessive eine weitere Welle der Modernisierung – die Transformation ehemals sozialistischer oder kommunistischer Staaten hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft – und seit Jahren ist die Thematik rund um die Digitalisierung prominent, wobei der Fokus hier auf den Bereich E-Democracy fällt. Der Blick fällt auf diese drei Strömungen einer Modernisierung von Staaten und daher auf die Transformation ehemals sozialistischer oder kommunistischer Staaten, die Liberalisierung- und Privatisierungstendenzen von Staaten und die Implementation eines E-Voting-Systems.¹ Hierbei ist zu fragen:

- Was fördert die Wahrscheinlichkeit einer Transformation in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft?
- Was fördert eine Liberalisierung bzw. Privatisierung innerhalb von EU-/OECD-Staaten?
- Was fördert die Institutionalisierung eines E-Voting-Systems und damit Digitalisierungstendenzen?

Die Fragen führen zu Leitsätzen und Annahmen, die mit Blick auf einen übergreifenden Erkenntniszusammenhang eine Achse bilden. Es ist zu erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit einer Transformation ehemaliger Ostblockstaaten in Richtung Europäische Union (EU), neben der Verwaltungsqualität, förderliche Vetokonstellationen, eine entsprechende Druckkulisse und eine längerfristige Orientierung an Vorbildern voraussetzt, und die drei letztgenannten Parameter zugleich für eine Liberalisierungs- respektive Privatisierungspolitik innerhalb von EU-/OECD-Staaten sprechen. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung von E-Voting-Systemen durch

strukturelle sowie politisch-ökonomische Faktoren und kompatible Akteurskonstellationen unterstützt werden und durch eine Orientierung an bestehenden Paradigmen bzw. einen Informationstransfer aus anderen Systemen.

Die Suche nach einer Beziehung zwischen den Modernisierungsfeldern führt zur zentralen Frage, unter welchen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit von staatlichem Wandel steigt? Eine solche – so die zentrale These – steigt bei einer hohen Lernwahrscheinlichkeit die mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentrifft, weil solche wesentliche Auswirkungen für Verläufe von Reformen haben.

Den Modernisierungsfeldern liegt die Identifizierung und kontextuelle Einordnung zentraler Faktoren zugrunde, was staatlichen Wandel vornehmlich stimuliert und leitet. Blickt man auf den lerntheoretischen Zusammenhang, so steht das Interesse im Fokus, welche theoretischen Bausteine zu klassifizieren sind und welche Bedeutung „politisch-administratives Lernen“ erfährt.² Zwar wurde schon öfters nachgewiesen, dass sich Policy-Lernen auf die Politikgestaltung auswirkt, der Forschungsstand weist jedoch Lücken auf (vgl. *Biegelbauer* 2007, S. 231; *Böcher* 2007, S. 250; *Sommerer* 2011, S. 271; *Bandelow* 2014, S. 341-371).

Bei Lernprozessen rücken die Handlungspräferenzen, Ziele, Überzeugungen, Verhaltensmuster und Wahrnehmungen von Akteuren ins Blickfeld respektive die Identifizierung, wann und wie sich solche Maximen ändern. Im Sinne einer übergreifenden Erkenntnis interessieren Aspekte, ob und inwieweit staatliche Einheiten von anderen Akteuren lernen und dies in ihre Entscheidungen einfließt. Lerntheoretische Ansätze haben den Anspruch, zu einer umfassenderen Erklärung von Veränderungen, Prozessen und Politikergebnissen beizutragen. Viele Konzepte und Theorien, so besonders (neo-)institutionalistische Ansätze, haben eine zuweilen verengte Sichtweise. Sie betonen mehr noch eine institutionelle Stabilität und sind etwas weniger auf Wandel fokussiert, weshalb sich ein solcher auch schwerer begründen lässt, was ein Grund dafür ist, dass der Stellenwert ideenbezogener, kognitivistischer Konzepte zugenommen hat (vgl. *Sanderson* 2002; *Bandelow* 2003a, S. 289-330, 2014, S. 363; *Biegelbauer* 2007, S. 231; *Böcher* 2007, S. 250; *Reiners* 2008, S. 27; *Wenzelburger/Zohlnhöfer* 2014, S. 311-339).

Demgegenüber ist anzuführen, dass lerntheoretische Ansätze normativ und empirisch-analytisch immer noch umstritten sind. Die normative Kritik ist auf die Vernachlässigung zentraler politikwissenschaftlicher Kategorien konzentriert. Betont man die Bedeutung von Policy-Lernen zu sehr, könnten z.B. Macht, Institutionen und Interessen als Erklärungen für Ergebnisse ausgeblendet werden. Auch der empirisch-analytische Nutzen wird hinterfragt, weil die analytische Klarheit und Reichweite herkömmlicher Modelle unnötig aufgegeben wird, da Lernansätze oft einen geringeren Grad an Konkretheit aufweisen (vgl. *Bandelow* 2003a, S. 323-324, 2014, S. 365-366; *Böcher* 2007, S. 250).

Dem ist zu entgegnen, dass lerntheoretische Ansätze mehr die Dynamik politischer Präferenzen im Vordergrund sehen und damit Handlungsspielräume (*Bandelow* 2003a, S. 289-330, 2014, S. 365; vgl. *Bogumil/Ebinger* 2008). Der Verweis auf eine grundsätzliche Weiterentwicklung von Zielsetzungen und Strukturen betont also Gestaltungsspielräume und veränderbare Aspekte. Wird somit Policy-Lernen als Faktor zugunsten analytischer Sparsamkeit ignoriert, werden Lernprozesse gegebenenfalls vernachlässigt und Politikwandel nicht hinreichend erklärt werden. Relevant ist daher eine leistungsfähigere Beschreibung der Empirie, eine Einordnung eines aufzustellenden

Lernkonzepte in den Gesamtkontext lerntheoretischer Ansätze, die Benennung von Ursachen politischen Lernens und welche Parameter in ein Lernkonzept zu integrieren sind. Letztlich besteht die Forderung, lerntheoretische Potenziale und zugleich Möglichkeiten etablierter Ansätze zu nutzen, eine Trennung zwischen diversen Konzepten aufzugeben und für eine Symbiose zu plädieren (vgl. z.B. *Bennett/Howlett* 1992; *Bandelow* 2003a, S. 294, 2003b, 2014, S. 365; *Böcher* 2007, S. 250; *Biegelbauer* 2007, S. 232). Die Frage lautet, warum nicht eine komplementäre Anwendung von Lerntheorien und etablierten Konzepten (z.B. mit dem akteurzentrierten Institutionalismus) gelingen kann, die stärker institutionelle Faktoren, Akteursinteressen und -konstellationen sowie Interaktionsmomente fokussieren (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995; *Scharpf* 2000).

Noch vor einigen Jahren standen lerntheoretische Ansätze anderen Konzepten meist konfrontativ gegenüber (*Braun/Busch* 1999). Diese Haltung ist zwischenzeitlich etwas gewichen. Policy-Lernen ist heute durchaus Bestandteil diverser Konzeptionen. Die theoretischen und empirischen Perspektiven von Lernansätzen sind jedoch immer noch unzureichend aufeinander bezogen (*Bandelow* 2014, S. 341-342; *Freeman* 2006; *Grin/Loeber* 2007; *Biegelbauer* 2007, 2013). Die geringste Rolle wird Policy-Lernen in Modellen beigemessen, die nach wie vor in Interessenkonflikten, strukturellen Bedingungen und Institutionen die prägenden Faktoren von Politik sehen. Dies gilt besonders für den akteurzentrierten Institutionalismus (*Bandelow* 2014, S. 356; *Wenzelburger/Zohlnhöfer* 2014).

Policy-Lernen wird als eigenständiger Faktor oft ein nachgeordneter Rang zugewiesen, was berechtigt sein mag. Der akteurzentrierte Institutionalismus ist z.B. offen für die Berücksichtigung von Handlungsorientierungen. Der Ansatz präferiert jedoch grundsätzlich institutionelle Parameter zur Beschreibung von Ergebnissen. Akteurzentrierte Erklärungen treten demnach nur in den Vordergrund, sollten sich institutionell basierte als unzureichend erweisen. Nur selten wird eine Integration von Lernmomenten als fruchtbar erachtet (*Mayntz/Scharpf* 1995; *Scharpf* 2000; vgl. *Bandelow* 2014, S. 356). Dem ist zu entgegnen, dass eine Zusammenführung diverser Ansätze produktiv sein kann, weil Lernkonzeptionen die Dimension von Akteuren etwas mehr betonen als diverse Varianten des Neoinstitutionalismus.

Bei noch exakterer Betrachtung sind es auch weniger institutionelle Faktoren, Akteurskonstellationen oder Vetopositionen, die Wandel auslösen. Vielmehr blockieren oder befördern sie einen solchen, wobei politische Prozesse vice versa auch einen Institutionenwandel stimulieren können (*Scharpf* 2000; vgl. *Reiners* 2008, S. 30). Im vorliegenden Kontext bereiten sie ein grundlegendes Umfeld, das günstiger oder ungünstiger für Veränderungen sein mag. Genau genommen sind es jedoch weitere Komponenten, die im Zusammenwirken mit derartigen Koordinaten einen Wandel einleiten oder einem solchen ein höheres „Drehmoment“ verleihen. Kommen also bestimmte „Determinanten“ – wie z.B. eine Druckkulisserie – hinzu, so gehen damit unter Umständen Lernmomente und Diffusions-/Transferprozesse einher, was Wandel auslösen kann und womöglich zu Konvergenzen führt (vgl. z.B. *Bandelow* 2003a, S. 311, 2003b; *Holzinger/Knill* 2007, S. 85-106; *Holzinger/Knill/Sommerer* 2007, S. 399; *Böcher* 2007, S. 256).³ Akteurzentriert-institutionalistische (Rahmen-) Bedingungen sind daher im konkreten Fall als unabhängige Variablen und als Kontextfaktoren zu werten, die eine Ausgangsbasis für Wandel schaffen, der tatsächlich in Kombination mit anderen Mechanismen hervorgerufen wird. Insofern können Lerntheorien gegebenenfalls zweckmäßigere Erklärungen liefern, was besonders dann gilt, wenn sie in bestehende Kon-

zepte integriert werden und komplementär konzipiert sind. Solche Bausteine können sich demnach als wertvolle Ergänzung anbieten (vgl. *Blum/Schubert* 2009, 152-153).

2. Theoretisches Fundament

2.1 Terminologie und Erkenntnisse grundlegender Lerntheorien

Bis heute existiert keine allgemein anerkannte lerntheoretische Definition. Politiklernen steht für eine Änderung politikrelevanten Wissens, von Fähigkeiten und Einstellungen, als Ergebnis neuer Informationen und/oder der Bewertung vergangener, gegenwärtiger und zukünftiger Politiken (*Biegelbauer* 2013, S. 49-50). Eine ähnliche Definition bezieht sich auf dauerhafte Verhaltensänderungen, beruhend auf neuen Informationen. Die Einordnung knüpft an die Definition von *Hall* an: „Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions“ (1993, S. 278).⁴ Oft sind damit auch Veränderungen der Wahrnehmung, Überzeugungen und Ziele verknüpft. Wesentlich ist ferner, dass damit nicht grundsätzlich eine Verbesserung konnotiert wird, z.B. im Vergleich zur Forderung einer besseren Zielerreichung bei *Rose* (1991; *Bandelow* 2003a, S. 311, 2014, S. 342; *Biegelbauer* 2007, S. 232, 2013, S. 29, S. 63; *Blum/Schubert* 2009, S. 152; *Dunlop/Radaelli* 2013). Wie *Heclo* und *Sabatier* verwendet *Hall* damit einen Lernbegriff, der nicht an irgendwelche Optimierungen anknüpft, was nachvollziehbar ist, denn warum soll durch einen Lernvorgang zwingend eine Verbesserung des Status quo eintreten (1993, S. 278; vgl. *Heclo* 1974; *Sabatier* 1993, S. 121-122)?⁵

Sowenig wie eine allgemein gültige Definition liegt bisher eine kohärente Lerntheorie vor. Der Anspruch ist, die Kernbestandteile aus jüngeren und grundlegenden Ansätzen zum Policy-Lernen zusammenzutragen und für ein „dekomplexes“ politisch-administratives Lernkonzept zu verwenden und ein solches als komplementär zu klassifizieren.⁶ Zudem ist mit dem zu konzipierenden Modell der Anspruch einer gewissen Generalisierbarkeit verknüpft.

Was löst nun staatlichen Wandel und Policy-Lernen aus? Wandel wird vielfach durch Lernen unterstützt (vgl. z.B. nur *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Rose* 1993). Ihm liegt eine qualitative Veränderung des kollektiven Wirklichkeits- und Beziehungsgefüges zugrunde. Des Weiteren spielen Rahmenbedingungen des Systems eine Rolle für die Wahrscheinlichkeit eines Wandels durch Lernen. Dies gilt weniger für abrupte Paradigmenwechsel. Solche werden meist auf Verschiebungen im Machtkoordinatensystem zurückgeführt. Möglich ist jedoch, dass nicht Machtverschiebungen, sondern die Verfügbarkeit neuer Informationen, Fähigkeiten oder Einstellungen die Präferenzen beeinflussen (*Bandelow* 2003a, S. 311, 2003b, 2014, S. 342; *Böcher* 2007, S. 251, S. 256; *Reiners* 2008; *Biegelbauer* 2013, S. 51). Dabei ist von Bedeutung, dass neue Policy-Ideen zu Gewinnern und Verlierern führen. In der Folge kommt es zu Machtkämpfen, weshalb es sinnvoll ist, Kategorien wie Macht und Interessen in die Analyse zu integrieren (*Bandelow* 2003b; *Böcher* 2007, S. 256).

Uneinigkeit herrscht noch mehr über die konkreten Ursachen von Lernen (*Bandelow* 2003b, vgl. 2006).⁷ Feststellbar ist allerdings, dass Prozesse vorwiegend dann er-

lernt und implizit oder explizit vereinbart werden, wenn sie sich als besser, angemessener oder sinnvoller erweisen. Gerade Devianzen vom üblichen Ablauf oder Störungen gelten als Erklärungen für Lernimpulse (*Baitsch/Knoepfel/Eberle* 1996).

Rose erachtet bei seinem Ansatz (Lesson Drawing), dass Entscheidungsträger unzufrieden mit dem Status quo sind. Gründe für Veränderungen sind obsolet, wenn Ziele erreicht werden und Maßnahmen populär sind. Weiterhin geht er davon aus, dass die Suche nach Alternativen entlang von Zeit und Raum erfolgt und Lernen mehrstufig abläuft. Die zeitliche Komponente ist dergestalt zu begründen, dass Entscheidungsträger selten Innovationen losgelöst von Erfahrungen entwickeln und aus der Vergangenheit gelernt wird. Eine weitere Möglichkeit besteht angesichts räumlicher Aspekte darin, dass vorbildhafte Alternativen gesucht werden (1993; vgl. *Stone* 2002; *Bandelow* 2014, S. 354; *Hough/Paterson/Sloam* 2006; *Biegelbauer* 2007, S. 233, 2013, S. 30-31).

Auch *Hall* legt bei seinem Ansatz (Social Learning) dar, dass sich ein Paradigmenwechsel prozesshaft vollzieht (1989a, 1989b, 1993; vgl. *Bandelow* 2003b; *Reiners* 2008). Ein solcher beginnt damit, dass sich Zielhierarchien ändern, kognitive Dissonanzen entstehen, Erklärungsdefizite bestehender Paradigmata offenkundig werden, oder in Krisen. Sodann wird nach besseren Erklärungen und alternativen Argumenten gesucht (1993; vgl. *Bandelow* 2003b, 2014, S. 350; *Biegelbauer* 2007, S. 234-235, 2013, S. 33; *Böcher* 2007, S. 252; vgl. *Kingdon* 1984; *Bandelow* 2015).

Eine Bedeutung kommt auch dem von *Sabatier* und *Jenkins-Smith* entwickelten Ansatz (Advocacy Coalition Framework) zu. Hier werden durch Lernprozesse keine Verbesserungen vorausgesetzt. Ferner geht *Sabatier* davon aus, dass eine Veränderung von Zielen möglich ist, wenn gemeinsame Ziele verfolgt werden und Problemdruck besteht (1993, S. 139; *Sabatier/Jenkins-Smith* 1999; *Bandelow* 2003a, S. 315, 2003b, 2014, S. 357, 2015; *Biegelbauer* 2007, S. 234, 2013, S. 36; *Böcher* 2007, S. 252-253; *Jenkins-Smith* u.a. 2014).

Weiterhin spielt der Policy-Transferansatz für die Betrachtung eine Rolle. *Dolowitz* und *Marsh* definieren einen Policy-Transfer wie folgt: „A process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place“ (1996, S. 344). Die Autoren übten an *Rose* Kritik, weil bei ihm lediglich freiwillige Lernprozesse im Vordergrund stehen (ebd.; vgl. 2000; vgl. *Heclo* 1974; *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Sabatier* 1993). *Dolowitz* und *Marsh* identifizieren hingegen Ursachen für Policy-Transfers auf einem Kontinuum, das von Freiwilligkeit bis hin zum Zwang reicht (1996; vgl. 2000). Die Auffassung erscheint sinnvoll, denn fast durchweg werden Druck und Krisen oder externe Impulse als Auslöser für Lernprozesse und einen Systemwandel vorausgesetzt, was Lernmomente in eine Zwanghaftigkeit geradezu einbettet (vgl. *Reiners* 2008, S. 47-48, S. 85; *Lundgren/Squatrito/Tallberg* 2017).

2.2 Zentrale lerntheoretische Parameter: Krisen, Druckkulisse, Raum und Zeit

Begünstigende Faktoren für Lernverhalten finden sich vielfach (z.B. gemeinsame Kultur, Sprache oder geografische Gesichtspunkte). Um bezüglich einer Lernkonzeption jedoch Komplexität zu reduzieren, ist der Fokus auf entscheidende Auslöser für Policy-Lernen

und staatlichen Wandel gerichtet. Zentral erscheinen politische, ökonomische und/oder soziale Krisen (vgl. nur *Heclo* 1974; *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Rose* 1993; *Baitsch/Knoepfel/Eberle* 1996; *Bandelow* 2014; *Biegelbauer* 2007, 2013; *Böcher* 2007; *Blum/Schubert* 2009). Devianzen entstehen meist unter solchen Umständen. Auch Unzufriedenheit mit dem Status quo oder der Leistungsfähigkeit von Politiken generiert sich nicht von ungefähr, sondern ist meist extern determiniert, z.B. durch fiskalischen Druck. Unzufriedenheit entsteht somit im Zuge einer Druckkulissee bzw. in bevorstehenden oder festgefahrenen Krisensituationen (*Rose* 1993; vgl. *Hall* 1989a, 1989b, 1993).

Sozio-ökonomische Parameter bilden daher einen starken Auslöser und ökonomischer Druck bildet oft den Motor zahlreicher Modernisierungsmaßnahmen. Dabei ist erkennbar, je stärker Krisen perzipiert werden, desto höher ist die Bereitschaft in Strukturen einzugreifen und damit die Lernbereitschaft (vgl. *Thelen/Steinmo* 1992, S. 17; *Reiners* 2008, S. 37-40, S. 83-85; *Lundgren/Squatraro/Tallberg* 2017). *Bogumil* und *Ebinger* pointieren die Aussagen dahingehend, dass eine Druckkulissee alleine keine Gründe entfaltet, damit die Politik sich mit bestimmten Themen befasst. Attraktiv werden Maßnahmen erst, wenn Möglichkeiten zur Überwindung von Hemmnissen gefunden werden, was auf Rahmenbedingungen (z.B. Institutionen, Akteurskonstellationen) anspielt und eine Integration von Lernansätzen geradezu einfordert (2008; vgl. *DiMaggio/Powell* 1983).⁸

Des Weiteren werden die Komponenten Raum und Zeit als zentral erachtet (vgl. *Rose* 1993). *Bandelow* spricht von der Verfügbarkeit neuer Informationen über Alternativprogramme (2003b). *Rose* erklärt räumliche Aspekte dergestalt, dass sich Innovationen nicht aus sich selbst heraus entwickeln, sondern die Vergangenheit nötig ist und an Erfahrungen, existierenden Lösungen oder vorbildhaften Alternativen gelernt wird. Ferner bedürfen Lernmomente eines Vorlaufs und sind einer Prozesshaftigkeit unterworfen (1993; vgl. *Hall* 1989a, 1989b, 1993). Lernen benötigt daher Zeit, besonders je komplexer die Zusammenhänge sind.⁹ Die Aussagen lassen sich durch ein Schaubild verdeutlichen:¹⁰

Schaubild 1: Wahrscheinlichkeit für Lernen anhand wesentlicher Faktoren

		Raum/Zeit	
		ja	nein
politisch-ökonomischer Druck	ja	Lernen wahrscheinlich	Lernen weniger wahrscheinlich
	nein	Lernen weniger wahrscheinlich	Lernen unwahrscheinlich

Quelle: eigene Darstellung

Sind demnach Druck vorhanden und günstige Bedingungen, was u.a. die Faktoren Raum und Zeit anbelangt, dann besteht eine höhere Lernwahrscheinlichkeit des Systems respektive seiner Systemkomponenten (z.B. Teilorganisationen, Organisationsmitglieder) als im gegenteiligen Fall. Auch bei den anderen beiden Konstellationen nimmt die Lernwahrscheinlichkeit ab.

2.3 Rahmenbedingungen: Institutionen, Akteure, Vetokonstellationen und Interaktion

Entscheidend ist ferner der Kontext, der bestimmt, ob ein Wandel blockiert oder stimuliert und ermöglicht wird respektive überhaupt ein förderliches Umfeld für Veränderungen besteht. Hierzu gehören beim akteurzentrierten Institutionalismus institutionelle Ausgangsbedingungen sowie Akteurskonstellationen bzw. Vetopositionen und Interaktionsmechanismen.

Ausgangsbedingungen und institutionell vorgeprägte Akteurspräferenzen signalisieren einen Modernisierungsbedarf, wodurch Lern-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse sowie Reformkapazitäten beeinflusst werden. Der Ausgangssituation kommt eine handlungsprägende Bedeutung zu, weil dadurch Verhaltensanreize geschaffen und Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt werden. Üblicherweise lösen solche Bedingungen jedoch keine Reformen aus, allerdings wirken sie fördernd oder blockierend und beeinflussen deren Ausrichtung und Verlauf. Durch die Einwirkung derartiger Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie Kommunikation aktiviert wird, Macht und Einfluss zum Tragen kommen, ob und wie Normen angewandt oder formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. Insgesamt ist bezüglich Lernprozessen und der Durchsetzung von Reformen anzumerken, dass Blockaden eher entstehen, sollte eine ideologische Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen und sollte eine große Zahl destruktiver Kräfte existieren bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Analog hierzu ist davon auszugehen, dass eine hohe Anzahl und die ideologische Geschlossenheit konstruktiver Kräfte bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen, Lernprozesse und Reformen unterstützt (vgl. *Pollitt/Bouckaert 2000; Sabatier/Jenkins-Smith 1999*).

Wesentlich ist somit, dass der Verlauf sowie das Ergebnis von Lernprozessen und Reformen von den Akteurskonstellationen, den (parti-) politisch-ideologischen Akteursinteressen, deren Vetopositionen, Strategien, Interaktionen und Zielen geprägt werden (*Tsebelis 1995, 2002; Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000*; vgl. *Reiners 2008, S. 30; Blum/Schubert 2009, S. 152-153*). Grundlegend ist ferner, dass institutionelle Unterschiede die Machtverteilung bestimmen. Generell gilt dabei, dass ein mit dem Ziel der Interessendurchsetzung konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn sich die eine Veränderung initiiierende Institution in einer strukturell überlegenen Position befindet. Eine Rolle für die Vorbereitung, Begleitung, Legitimierung und Absicherung von Prozessen spielen hierbei Reformkoalitionen, strategische Allianzen oder institutionell geprägte Einstellungen von Stakeholdern. Auch wird erklärt, dass die Art und Weise einer Interaktion, idealiter dadurch, dass diverse Varianten vertreten werden, prinzipiell zu Lernprozessen und Reformen motiviert. Beispielsweise wirkt der aus einem Parteienwettbewerb entstehende Druck grundsätzlich förderlich, sich in einer Koalition auf eine Linie zu verständigen und zu lernen. Unüberbrückbare Differenzen begünstigen hingegen den Status quo. Insgesamt liegt der Gedanke zugrunde, dass sich das System selbst nicht in Frage stellt und grundlegend ändert. Für Policy-Lernen ist vielmehr ein steigender, externer Veränderungsdruck nötig (vgl. *Jansen 2000, S. 14; Reiners 2008, S. 37-40, S. 83-85*; vgl. *Sabatier/Jenkins-Smith 1999*). Die Aussagen lassen sich durch ein weiteres Schaubild verdeutlichen:

Schaubild 2: Wahrscheinlichkeit von Wandel im Zuge von Lernprozessen

		Rahmenbedingungen günstig	
		ja	nein
Begünstigende Lernfaktoren	ja	Wandel	Lernen ohne Wandel
	nein	Wandel ohne Lernen	kein Wandel

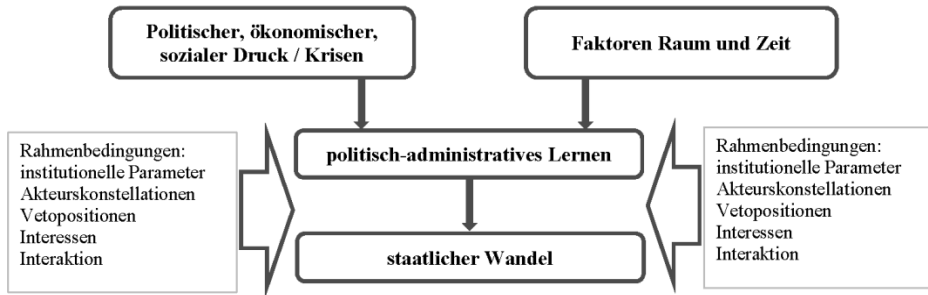
Quelle: eigene Darstellung

Die Wahrscheinlichkeit staatlichen Wandels (abhängige Variable) in der Folge von Lernprozessen ist demnach höher, sollten lernförderliche Faktoren mit günstigen Rahmenbedingungen (unabhängige Variablen) zusammentreffen. Sollte dies nicht der Fall sein, scheidet Wandel höchstwahrscheinlich aus. Ungünstige Lernvoraussetzungen und günstige Rahmenbedingungen bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass ein Wandel ausbleibt, denn bei einem abrupten Paradigmenwechsel und Machtverschiebungen finden oft keine Lernprozesse statt. Hingegen erzeugen ungünstige Rahmenbedingungen und günstige Lernvoraussetzungen unter Umständen einen Zustand, der zwar auf Lernprozesse schließen lässt, ohne dass allerdings ein Wandel möglich wird.

2.4 Integration lerntheoretischer Konzepte

Die aus den Ausführungen abzuleitende Erkenntnis lässt sich wie folgt fassen: Akteurzentriert-institutionalistische Bedingungen respektive die einzelnen Komponenten des akteurzentrierten Institutionalismus sind in dieser Untersuchung als Kontextfaktoren und unabhängige Variablen zu werten, die zunächst nur eine Ausgangsbasis für Wandel schaffen. Die tatsächliche Einleitung von Veränderungen erfolgt überdies vielfach im Zusammenwirken mit lerntheoretischen Komponenten (ebenso unabhängige Variablen), weshalb es produktiv für die Erklärung und Absicherung von Politikergebnissen erscheint, wesentliche lerntheoretische Elemente in derartige theoretische Ansätze zu integrieren. Insgesamt lassen sich die Ausführungen in einem weiteren Schaubild demonstrieren, das zugleich die Inhalte einer politisch-administrativen Lernkonzeption verkörpert. Konkret bezogen auf den akteurzentrierten Institutionalismus könnte man auch von einer „akteurzentriert-institutionalistischen Lernkonzeption“ sprechen.

Schaubild 3: Kernbestandteile einer politisch-administrativen Lernkonzeption



Quelle: eigene Darstellung

Nachstehend werden die im Modell dargelegten, aus gängigen Lerntheorien abgeleiteten Folgerungen reflektiert und das vorstehende lernkonzeptionelle Design mit der Empirie verknüpft. Im Rahmen der dortigen Zusammenfassung von Forschungsergebnissen findet eine Analyse statt, welchen Beitrag diese zum übergreifenden Erkenntnisfortschritt leistet, und welche Aussagen getroffen werden können.

3. Beiträge zum Erkenntnisfortschritt

3.1 Transformation

Seit Ende der Bipolarität strebten viele osteuropäische Staaten in die EU. In den Jahren 2004/2007 wurden nach ausgiebiger Vorlaufzeit u.a. zehn Transformationsländer mit postsozialistischem/-kommunistischem Hintergrund aufgenommen.¹¹ Neben eher günstige institutionelle Voraussetzungen trat der überwiegende Wille der Staaten, einen derartigen Schritt zu vollziehen. Die innerstaatlichen Vetopositionen hielten sich somit in Grenzen. Der Prozess entspringt der politisch-ökonomischen Ausgangslage der Länder. Die Erkenntnis einer Überlegenheit von Demokratien hat mit Blick auf sozialistische bzw. kommunistische Gebilde die Handlungspräferenzen der Neumitglieder dahingehend geändert, künftig den Anschluss an westliche Systeme zu suchen. Ein solches Verhalten kann somit als logische Konsequenz maroder ökonomischer Bedingungen angesehen werden. In diesem Zuge wurde ein umfänglicher Lernprozess in Gang gesetzt, der zum Umbruch führte (vgl. Pridham 1994, S. 15; Mayer/Palmowski 2004, S. 573-598; Blokter 2005, S. 503; Berend 2005, S. 401-416).

Lernfördernd wirkte besonders die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft, was transformative Prozesse beschleunigte. Die EU stellt für eine Aufnahme hohe Anforderungen, die in einem mehrstufigen, längeren Prozess zu erfüllen sind. Auch hat sich der Lernprozess über Sanktionsmechanismen etabliert. Die Auflagen haben der EU Macht verliehen, einen Paradigmenwechsel über politischen Druck zu stimulieren und darauf hinzuwirken, dass Reformen implementiert werden (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, S. 672; Schimmelfennig 2007, S. 126-141; vgl. Reiners 2008, S. 196, 2013a).

Beim politischen Wandel wirkt überdies ein (Policy-) Lernmechanismus, demnach ein Lernen von anderen Staaten (vgl. z.B. Hall 1989a; Sabatier 1993; Rose 1993; Do-

lowitz/Marsh 2000, S. 6-7). Die Lernfortschritte haben sich daher nicht aus dem Nichts entwickelt. Die Bewerber konnten sich an den Erfahrungen etablierter Mitglieder oder anderer Beitrittskandidaten orientieren. Ferner war zeitlicher Spielraum vorhanden, denn die vergleichsweise wenig komplexen Abläufe unterliegen jahrelangen Zeitläufen. Es wird deshalb von wenig komplexen Abläufen gesprochen, weil relativ viel Raum für Innovationen besteht, da es sich um junge Demokratien mit wenig sakrosankten Institutionen handelt. In solchen Strukturen sind Reformen leichter durchsetzbar als in etablierten, politikverflochtenen Systemen.

Anzunehmen ist letztlich, dass eine funktionierende Verwaltung einen Transformationsprozess hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft besser umsetzen kann. Es geht somit um eine politische und wirtschaftliche Transformationsleistung (Reiners 2013a, S. 780; vgl. Newland 1996, S. 382-389; Ellison 2007, S. 221-232). Die Administration nimmt beim staatlichen Wandel eine steuernde Position ein, sie ist die erste Stelle, an die Veränderungen kommuniziert werden, und sie ist für die Umsetzung verantwortlich (vgl. Nicolaides 2004; Reiners 2008, S. 57-64, 2013b).

Insgesamt hat die Verwaltungsqualität einen signifikant positiven Einfluss auf den Prozess. Einschränkend ist jedoch zu betonen, dass sich politische Prozesse nicht auf einzelne Bestimmungsgrößen zurückführen lassen. Das Argument relativiert sich allerdings dadurch, dass der vorliegende Indikator umfassend die Qualität der Verwaltung, deren Unabhängigkeit von politischem Druck und die Qualität der Implementation von Policies misst. Demnach integriert er diverse Faktoren und stellt eine ausführliche Einschätzung bereit (Reiners 2013a, S. 787-789).¹² Die Operationalisierung der Verwaltungsqualität (unabhängige Variable) erfolgt über die „Worldwide Governance Indicators“ (WGI) der Weltbank, wovon der Indikator „Government Effectiveness“ (GE) verwendet wird (World Bank 2012). Der Transformationsstand (abhängige Variable) wird durch den Bertelsmann-Transformationsindex (BTI) operationalisiert (Bertelsmannstiftung 2009a, 2009b). Hier wird nur der Status-Index verwendet, der den Mittelwert der Dimensionen „politische und wirtschaftliche Transformation“ bildet. Die „politische Transformation“ ergibt sich aus dem Mittelwert fünf politischer, die „wirtschaftliche Transformation“ aus dem Mittelwert sieben wirtschaftlicher Kriterien. Der BTI legt damit eine weite Definition von Demokratie zugrunde. Bei ihm ist Demokratie eng mit Marktwirtschaft verknüpft.¹³

Festzuhalten ist: Den Transformationsprozessen liegen kaum merkliche innerstaatliche Vetopositionen zugrunde. Sie sind durch eine politisch-ökonomische Druckkulisse ausgelöst und positiv durch die Qualität der Administration bzw. deren Steuerungsleistung beeinflusst. Die langen Vorlaufzeiten, der von der EU ausgehende Druck, die Perspektive einer Mitgliedschaft und die Möglichkeit, sich an anderen Beitrittskandidaten sowie etablierten EU-Mitgliedern orientieren zu können, fördern tendenziell den Prozess und einen Lerntransfer. Insgesamt existieren förderliche Lernfaktoren und konstruktive Rahmenbedingungen für einen Wandel.

3.2 Liberalisierung

Das Bild des souveränen Staates als dominanter Wirtschaftsteilnehmer hat sich im Zuge des klassischen Wirtschaftsliberalismus und des in den 1930er und 1940er Jahren aufkommenden Neoliberalismus verändert und einen Rückzug aus dem Wirtschaftsge-

schehen bewirkt, was die Balance zugunsten des Marktes verschoben hat. Aufgrund ökonomischer Determinanten wurden neue Einstellungen und Strategien nötig, die einen Lernprozess in Gang gesetzt haben. Umfassende Privatisierungen versprachen eine finanzielle und organisatorische Staatsentlastung. Obwohl neoliberale Ideen als Grundlage des Wirtschaftssystems fungieren, blieb es in Deutschland, aber auch anderswo, bis weit in die 1970er Jahre hinein bei einigen überschaubaren Privatisierungen, was sich sukzessive umkehrte. Das Phänomen des Neoliberalismus war demnach schon in den 1930er und 1940er Jahren präsent, es wurde jedoch erst etwa ab den 1980er Jahren handlungswirksam (vgl. *Hall* 1989a, 1989b).

Der Lernprozess lässt sich an Krisenmerkmalen festmachen, denn vielfach waren eine steigende Staatsverschuldung, ein bedenklich nachlassendes Wachstum und ein Beschäftigungsrückgang zu diagnostizieren. Erstmals realisiert wurde eine Entstaatlichung in den 1980er Jahren in Großbritannien und den USA, u.a. basierend auf den wirtschaftsliberalen Ideen von *Friedman* (1976). Eine solche breitete sich somit nach und nach aus, orientiert am schon lange aufkommenden Neoliberalismus, weshalb für die vergleichsweise wenig komplexen Vorgänge – da es „lediglich“ um die Überführung öffentlicher Unternehmen in privates Eigentum geht – ein breiter, langzeitlicher Spielraum vorhanden war und die Möglichkeit einer Orientierung (eines Lernens) an Vorreibern (vgl. *Keynes* 2009, Erstausgabe 1936; *Wood* 1994; *Karras* 2009; vgl. *Reiners* 2013b).¹⁴ Der Prozess wird im Zuge der Ausbreitung des Phänomens als Politikkonvergenz aufgefasst, die *Drezner* als „tendency of policies to grow more alike, in the form of increasing similarity in structures, processes, and performances“ definiert (2001). U.a. stellen Lernmomente, ein Policytransfer und eine Policydiffusion wichtige Bausteine dar, die zu einer Angleichung führen (vgl. *Holzinger/Jörgens/Knill* 2007, S. 16; *Holzinger/Knill* 2007; *Reiners* 2013b, 2013a, S. 780).

Fraglich ist, welche Mechanismen innerhalb der OECD und EU darüber hinaus verantwortlich sind (vgl. *Maddison* 2003; *Armingeon/Beyeler* 2004; *Schmidt* 2010).¹⁵ Die EU gilt als Privatisierungsmotor. Sie hält die Mitglieder trotz gutem Wirtschaftswachstum und linksorientierter Regierungen zu Privatisierungen an. Die Ergebnisse zeigen, dass unabhängiges Problemlösen sowie Zwang und internationale Harmonisierung als Kausalmechanismen dienen. Die Zugehörigkeit zur EU kann als wichtiger Faktor für eine Privatisierungspolitik diagnostiziert werden, und im OECD-Vergleich fungiert die Parteizugehörigkeit der Regierung intervenierend (*Zohlnhöfer/Obinger* 2005; *Schneider/Häge* 2008; *Reiners* 2013b).

Die Hypothese zur Parteizugehörigkeit lässt sich für die EU hingegen nicht bestätigen, denn die Mitgliedschaft in der EU hat einen überwältigenden Einfluss, d.h. der Druck aus der EU-Zugehörigkeit wirkt überlagernd, was die innerstaatlichen Vetopositionen quasi harmonisiert und Lernprozesse vorantreibt. Die Gesetzgebung gestaltet sich durch ihren Zwang und ihre Harmonisierungstendenzen so bedeutsam, dass selbst linke Regierungen keine andere Möglichkeit vorfinden als Privatisierungen durchzuführen. Die Verläufe zeigen auch, dass für Policy-Lernen gemeinsame Gremien förderlich sind, denn auf (potenzielle) EU-Mitglieder wirkt ein Druck aus der EU, was ideologische Standpunkte (wie Parteipräferenzen) überlagert. Damit werden Interaktionsprozesse gelenkt, Vetopositionen gemäßigt und Lernmomente auf bestimmte Sachgesetzmäßigkeiten fokussiert. Es lässt sich diagnostizieren, dass die Parteizugehörigkeit der Regierung als intervenierende Variable auftritt, solange sie nicht von anderen Kausalmechanismen überdeckt wird. Die EU kann somit als institutionelles Korsett angesehen

werden, was die Staaten in ihrem Handeln begrenzt, aber auch als Lernplattform (vgl. *Reiners 2013b*).

Anhand der in der Wissenschaft vorgeschlagenen Konvergenzmechanismen werden diejenigen Kausalmechanismen extrahiert und unter Zugrundelegung zweier unabhängiger y-zentrierter Studien analysiert und überprüft, die die Übernahme, Ausbreitung und Angleichung einer Liberalisierungs- bzw. Privatisierungspolitik fördern. Diese Analysen weisen ähnliche Fragestellungen auf und erklären das Ausmaß der Phänomene umfangreich per OLS-Regression (*Zohlnhöfer/Obinger 2005; Schneider/Häge 2008; Reiners 2013b*).

Festzuhalten ist: Als Ausgangspunkt lassen sich ökonomische Gründe und Krisenmerkmale verifizieren. Die längerfristig angelegten Vorgänge ermöglichen Freiräume für Lernen. Neben anderen Kausalfaktoren fungieren Diffusionsprozesse und Lernmomente sowie längerfristig angelegte Orientierungen an Vorbildern, was oft zu Annäherungen führt. Ferner wirkt ein politischer Druck aus der EU auf (potenzielle) EU-Mitglieder, und dies überlagernd hinsichtlich ideologischer Standpunkte, was innerstaatliche Vetopositionen diszipliniert. Die Übernahme von Politiken etablierter Mitglieder fördert zudem die Chance auf eine Mitgliedschaft. Die Umstände für Policy-Lernen gestalten sich generell günstig und bewirken einen – zumindest innerhalb der EU – wenig blockierenden Gesamtzusammenhang, was den Wandel unterstützt.

3.3 Digitalisierung

Estland bietet als einziges Land seit 2005 ein E-Voting an. Bei der Analyse des Prozesses und der Akteurskonstellationen ist die Frage darauf gerichtet, warum ein derart revolutionäres Projekt gerade dort erfolgreich sein konnte. Der die Modernisierung einleitende Lernprozess war begleitet von günstigen institutionellen Rahmenbedingungen. Estland hat eine geringe Bevölkerungsdichte und ist mit rd. 1,35 Mio. Einwohnern ein kleineres Land. Auch die Strukturen lassen insgesamt auf eine überschaubare Anzahl von Vetospielern schließen (*UN Statistics Division 2008*). Dies sind jedoch nicht die einzigen Gründe, schaut man auf die Entwicklungen vergleichbarer Staaten. Auch konnten die Akteure kaum auf Erfahrungen anderer Länder zurückgreifen. Allerdings entwickelte sich ein Lerntransfer ausgehend von der Privatwirtschaft. Ein weiterer Faktor ist demzufolge das Selbstverständnis im Bereich E-Government und die Bereitschaft, Daten über das Internet zu transferieren (*Estonian National Electoral Committee 2007*). Verantwortlich hierfür sind die estnischen Banken. Sie gelten als Protagonisten, denn sie haben schon früh mit Online-Services gearbeitet (*Charles 2005*). Die Erfahrungen, die Netzwerkstrukturen, die Verfügbarkeit elektronischer Technologien, die Internetaffinität des Volkes und das daraus resultierende Vertrauen in die IT haben sich nach und nach auf den öffentlichen Sektor übertragen. Der sich anhand neuer Informationen und Erkenntnisse entwickelnde Lernprozess gilt als entscheidendes Moment, was auf die Präferenzbildung der Akteure gewirkt hat. Die ausgeprägte Vertrauenskultur geht zudem auf die elektronische Einkommenssteuererklärung zurück. Auch hier ist Estland weit fortgeschritten (*Estonian Information Society Strategy 2006, S. 6, 2013*).

Eine politisch-ökonomische Druckkulisse bestand insoweit, als die Vorgänge auf das ehemals kommunistische System rekurrten bzw. auf eine offensive Abkehr davon, verbunden mit der Hinwendung zu westlichen Systemen. Estland hat das Erbe als

Motivation für einen Neuanfang empfunden, hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft (*State Chancellery* 2004, S. 12). Der Prozess und der damit verbundene Wandel haben bereits früh in den 1990er Jahren eingesetzt, demnach schon weit bevor Estland EU-Mitglied wurde. Ferner sind die Strukturen in einer jungen Demokratie weniger verflochten. Eine Neukonstruktion ist systemisch betrachtet leichter zu bewerkstelligen als eine Umorganisation. Man kann somit diagnostizieren, dass u.a. die wenig sakrosankten Strukturen und der geringe Institutionalisierungsgrad demokratischer Abläufe günstig gewirkt haben (vgl. *Reiners* 2011).

Allein die Größe des Projekts und die komplexe Materie, die zahlreiche technische und juristische Fragen berührt, erforderten einen langen Vorlauf. So spielen legislative Faktoren bzw. Gesetzesneuerungen bereits aus den Jahren 1999 und 2000 eine Rolle. Einerseits ist die Stimmenauszählung und deren Verarbeitung schon früh auf ein internet-basiertes System umgestellt worden. Andererseits wurde im Jahr 2002 ein elektronischer Personalausweis eingeführt, der in der Bevölkerung stark verbreitet ist, und mit dem weit mehr als 100 Anwendungen verknüpft sind (*Drechsler/Madise* 2004; *OSZE* 2007). Durch dessen Signatur- und Verschlüsselungstechnologie wurden Online-Wahlen technisch erst möglich. Zweitens hat die Verbreitung vielen überhaupt die Chance eröffnet, elektronisch zu wählen, und drittens wirkten die Anwendungsmöglichkeiten vertrauensbildend.

Ferner verhelfen die noch günstigen Veto- und Akteurskonstellationen dem Projekt zum Erfolg. Das estnische Kabinett zwingt aufgrund von Mehrparteienkoalitionen zu umfassenden Verhandlungen. Zur Zeit der Initiierung durch die Regierung im Jahr 2001 bestand die Regierungskoalition aus projektaffinen – ideologisch relativ homogenen – Parteien (Isamaaliit, Reformierakond, Mõõdukad), was durch deren Wähler (junge, gebildete, finanzstarke Schichten) erklärbar ist (vgl. *Drechsler* 2006). Die Befürworter und Gegner gruppierten sich danach, ob sie von der Einführung profitieren oder nicht (*Madise/Martens* 2006, S. 16). Es zeigt sich, dass sich die Akteure am zu erwartenden Machtgewinn/-verlust ausrichteten. Problematisch war allerdings, dass ab 2002 bis zur Einführung im Jahr 2005 die Regierung mehrfach wechselte. Interessant ist daher, dass das Projekt trotzdem realisiert wurde, obwohl auch diesbezüglich distanzierte Parteien temporär als Juniorpartner mitregierten. Sie waren jedoch durch die Koalitionsverträge an den Projektfortgang gebunden (*Höbemägi* 2003; *Drechsler/Madise* 2004, S. 103). Das Politikergebnis ist somit ein über Interaktionen vermitteltes Verhandlungsergebnis und das Produkt einer bemerkenswerten Steuerungsleistung. Insgesamt zeigt sich ein größerer Konsens, neue Kanäle in die demokratische Landschaft zu integrieren, um auch die Legitimation des Systems voranzubringen, zumindest bei den maßgeblichen Akteuren.¹⁶

Festzuhalten ist: Ausgangspunkt für das zeitlich großzügig angelegte Vorhaben sind politisch-ökonomische Gründe bzw. eine offensive Abkehr vom vormaligen System. Der Projekterfolg lässt sich auf günstige institutionelle Parameter zurückführen, die vielfach vorteilhaften Akteurskonstellationen und eine zielführende politische Steuerung. Die federführenden Akteure sind sich beim reformpolitischen Pfad überwiegend einig. Entscheidend ist, dass ein langfristig angelegter Lernvorgang und die hierfür notwendigen Erkenntnisse auf den Bankensektor rekurrieren, und der Lerntransfer in einen internetaffinen Kontext eingebettet ist. Insgesamt existieren zuträgliche Faktoren für ein ausgeprägtes Policy-Lernen, was mit Blick auf einen Wandel durch überwiegend förderliche Rahmenbedingungen begünstigt wird.

4. Zusammenfassung: Staatlicher Wandel durch politisch-administratives Lernen

Die bisherigen Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Schaubild 4: Voraussetzungen für Lernen und Wandel anhand wesentlicher Faktoren

Studie	Politischer Druck/Krisen	Raum & Zeit	Lernen	vergleichsweise kompatible Rahmenbedingungen: Akteurskonstellationen, Vetopositionen, Interessen, Interaktion, institutionelle Parameter	Wandel
Transformationsstudie	ja	ja	ja	ja	ja
Liberalisierungsstudie	ja	ja	ja	ja	ja
Digitalisierungs-Studie	eher ja	ja	ja	eher ja	ja

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Studien zeigen ein mehr oder weniger förderliches Lernumfeld. Ferner gestalten sich die Rahmenbedingungen vergleichsweise kompatibel, sodass sich ein Wandel durchsetzen konnte. Es ist zu konstatieren:

Die Transformation ehemaliger Ostblockstaaten ist durch eine Druckkulisse ausgelöst, durch moderate innerstaatliche Vetopositionen begleitet und positiv durch die Steuerungsleistungen der jeweiligen Verwaltung beeinflusst. Lange Vorlaufzeiten, EU-Auflagen, die Perspektive einer Mitgliedschaft und die Orientierung an anderen Staaten fördern einen Lerntransfer, der in ein konstruktives Umfeld eingebettet ist, was den Wandel nachhaltig stützt.

Die Privatisierung innerhalb von EU-/OECD-Staaten ist ökonomisch stimuliert. Neben diversen Kausalfaktoren ermöglichen die längerfristigen Vorgänge eine Ausrichtung an Vorbildern und Lernprozesse. Ferner wirkt politischer Druck aus der EU, der ideologische Standpunkte überlagert und potenzielle Vetospieler diszipliniert. Der Gesamtzusammenhang gestaltet sich günstig für ein Policy-Lernen und bewirkt im Ergebnis einen Umstand, der die Veränderungen befördert.

Die zeitlich großzügige Einführung eines E-Voting recurriert auf politisch-ökonomische Gründe. Der Erfolg reduziert sich auf konstruktive institutionelle Parameter, vorteilhafte Akteurskonstellationen und eine bemerkenswerte politische Steuerungsleistung. Generell werden die Entwicklungen durch förderliche Randbedingungen begünstigt. Der langfristige Lernvorgang ist überdies in einen internetaffinen Zusammenhang integriert und stützt sich auf den Transfer aus dem Bankensektor.

Blickt man auf den lerntheoretischen Zusammenhang und die Integration von Lernmechanismen in akteurzentriert-institutionalistische Ansätze, so ist feststellbar:

Zentral war bei der Betrachtung die Bedeutung „politisch-administrativen Lernens“ – oder „akteurzentriert-institutionalistischen Lernens“ – im Zuge staatlichen Wandels. Politiklernen stellt einerseits eine Ursache politischer Veränderungen dar. Andererseits können Lernansätze zu einer besseren Erklärung von Politikergebnissen verhelfen. Droht etwa eine Druckkulisse oder ist eine solche vorhanden und existieren förderliche Bedingungen hinsichtlich der Aspekte Raum und Zeit, dann besteht eine höhere Lern-

wahrscheinlichkeit. Letztlich ist die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen im Zuge von Lernprozessen höher, sollten lernförderliche Umstände mit unterstützenden Rahmenbedingungen zusammentreffen.

Der Argumentationsstrang legt nahe, zentrale Bestandteile eines Lernens mit weiteren theoretischen Ansätzen zu verbinden, so z.B. mit dem akteurzentrierten Institutionalismus, denn dessen Parameter stimulieren einen Wandel lediglich. Sie schaffen eine Ausgangssituation für Veränderungen, die vielfach im Zusammenwirken mit Lernmechanismen ausgelöst werden. Das Plädoyer fällt daher für ein komplementäres lernkonzeptionelles Design aus. Lerntheoretische Ansätze stellen zur Erklärung von Reformen nicht den institutionellen Rahmen oder akteurzentrierte Machtressourcen und -interessen in den Mittelpunkt. Sie haben mehr Informationen oder Erkenntnisse im Blick, die die Wahrnehmungen und Präferenzen sowie Handlungsspielräume beeinflussen, was das Augenmerk auf die veränderbaren Momente lenkt. Beim vorgestellten relativ „dekomplexen“ Konzept bleiben allerdings zentrale Kategorien der Politikwissenschaft – wie Macht, Institutionen und Interessen – nicht unterbelichtet, was den symbiotischen Ansatz für die Politikforschung interessant macht.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich hierbei um wesentliche Modernisierungsfelder der letzten Jahre und zentrale Forschungsfelder des Autors.
- 2 Lernen wird hier auch als ein „politisch-administratives Lernen“ bezeichnet, weil beide Subsysteme – das politische und das administrative Teilsystem – untrennbar miteinander verflochten sind.
- 3 Im Kontext einer wachsenden staatlichen Interdependenz kann man zunehmende Lern- und Angleichungs-/Konvergenzprozesse diagnostizieren. Zum Politiktransfer/einer Politikdiffusion/-konvergenz vgl. *Dolowitz/Marsh* (1996); dies. (2000); *Tews* (2005); *Meseguer* (2005); *Holzinger/Knill* (2007, S. 89); *Holzinger/Jörgens/Knill* (2007, S. 11-35).
- 4 “Therefore, we can define social learning a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such a process” (*Hall* 1993, S. 278).
- 5 *Sabatier* definiert Lernen „als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen (...), die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder Veränderung von Policy-Zielen befassen“ (1993, S. 121-122).
- 6 Das zu entwerfende Lernkonzept hat einen dekomplexen Charakter, weil es sich relativ überschaubar darstellt und aus wenigen Variablen zusammensetzt. Zu einigen zentralen Ansätzen z.B.: *Etheredge/Short* (1983); *Hall* (1989a); *Rose* (1993); *Bennett/Howlett* (1992); *Howlett* (1994); vgl. *Dolowitz/Marsh* (1996); *Jachtenfuchs* (1996); *Knoepfel/Kissling-Näf* (1998); *Braun/Busch* (1999); *Evans/Davies* (1999); *Sabatier/Jenkins-Smith* (1999); *Brown* (2000); *Malek/Hilkermeier* (2001).
- 7 Insgesamt gelten Druck (*Heclo* 1974), Dynamiken innerhalb/zwischen Koalitionen (*Sabatier/Jenkins-Smith* 1993), sich ändernde Kausaldeutungen von Expertennetzwerken (*Haas* 1992), Krisen (*Hall* 1993) und Unzufriedenheit (*Rose* 1991, 2005) als Ursachen (vgl. *Biegelbauer* 2007, S. 232, 2013, S. 29; *Blum/Schubert* 2009, S. 142).
- 8 Möglich wäre hier gegebenenfalls auch die Verwendung des Multiple-Stream Ansatzes (*Kingdon* 1984).
- 9 Es kann unterstellt werden, dass für einfach gelagerte Reformen, die in kurzer Zeit durchgeführt werden, weniger Spielräume für Lernvorgänge existieren als für komplexere Veränderungen, die nach einer längeren Implementation verlangen.
- 10 Die Komponenten Zeit und Raum könnten sicherlich auch separat voneinander betrachtet werden. Die Zusammenführung beider (quasi zusammengehörender) Faktoren erscheint im Sinne einer Komplexitätsreduktion jedoch durchaus angemessen und sinnvoll.
- 11 Es handelt sich hierbei um die Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

- 12 Das „most similar system design“ basiert auf einer cross-sectional time-series analysis mit einem Zeitreihen-Querschnitts-Datensatz für die Untersuchungsländer mit 40 Beobachtungen verteilt auf vier Jahre (2003, 2005, 2007, 2010).
- 13 Als problematisch könnte hinsichtlich der Validität vorgebracht werden, dass der WGI und der BTI in einer Korrelationsanalyse zusammengeführt werden. Dem ist entgegenzusetzen, dass der WGI zwar auf den BTI zurückgreift, dies jedoch nur beim Management-Index, der bei der abhängigen Variable exkludiert wurde (vgl. *Calaminus* 2007; *Bethke* 2012, 19-37). Beim WGI wurde der Subindikator GE aufgenommen, damit möglichst wenig Redundanzen zur abhängigen Variable entstehen, denn Überschneidungseffekte des BTI Status-Index sind vornehmlich mit den fünf exkludierten Subindikatoren des WGI gegeben, zudem auch, weil es explizit um die Operationalisierung der Verwaltungsqualität geht, und der Subindikator GE den Anforderungen am nächsten kommt (*Reiners* 2013a).
- 14 Die Analyse ist auf materielle Privatisierungstatbestände gerichtet, was eine bessere Quantifizierbarkeit erlaubt (Überführung öffentlicher Unternehmen in privates Eigentum).
- 15 Konvergenz begünstigende Faktoren: Unabhängiges Problemlösen, Zwang/Konditionalität, internationale Harmonisierung, internationaler Wettbewerb, Parteidifferenz (vgl. *Holzinger/Jörgens/Knill* 2007; *Holzinger/Knill* 2007). Zu erwähnen ist, dass die Politikkonvergenzthese durchaus in Kritik steht und u.a. vorgebracht wird, dass es sich um ein nur rudimentäres Verständnis divers organisierter Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme handelt und die Diagnose institutionellen Wandels methodologische Schwächen beinhaltet. Eine kritische Gegenposition beinhalten Theorien über die Pfadabhängigkeit sozialen Wandels, die aufzeigen, dass sich trotz der Diffusion von innovativen Systemteilen Gesellschaftsstrukturen auf einem Pfad entwickeln, der von ihrer Vorgeschichte geprägt ist. Eine kritische Rezeption bietet auch der Ansatz der Varieties of Capitalism (*Hall/Soskice* 2001; *Cernat* 2006).
- 16 Die zugrundeliegende Einzelfallstudie basiert auf einem qualitativen Paradigma (*Reiners* 2011). Die weiteren Initiativen in E-Estonia zeigen, dass die Pfade vielfältig fortgesetzt werden, um Estland als digitalen Avantgardisten in Europa zu etablieren. Estland sieht sich als Wegbereiter und Schrittmacher in Sachen digitaler Wirtschaft und Verwaltung.

Literatur

- Armingeon, Klaus/Beyeler, Michelle* (Hrsg.), 2004: The OECD and European Welfare States, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Baitsch, Christof/Knoepfel, Peter/Eberle, Armin*, 1996: Prinzipien und Instrumente organisationalen Lernens, in: Organisationsentwicklung, 15(3), S. 4-21.
- Bandelow, Nils C.*, 2003a: Policy Lernen und politische Veränderungen, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 289-330.
- Bandelow, Nils C.*, 2003b: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: *Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank u.a.* (Hrsg.), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich, S. 98-121.
- Bandelow, Nils C.*, 2006: Advocacy Coalitions, Policy-Oriented Learning and Long-Term Change in Genetic Engineering Policy. An Interpretist View, German Policy Studies, 3(4), S. 587-594.
- Bandelow, Nils C.*, 2014: Policy Lernen. Begriffe und Ansätze im Vergleich, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 341-371.
- Bandelow, Nils*, 2015: Advocacy Coalition Framework, in: *Zohlnhöfer, Reimut/Wenzelburger, Georg* (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 305-324.
- Bennett, Colin J./Howlett Michael*, 1992: The lessons of learning. Reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Science, 25(3), S. 275-294.
- Berend, Iván T.*, 2005: What is Central and Eastern Europe?, in: European Journal of Social Theory, 8(4), S. 401-416.
- Bertelsmannstiftung*, 2009a: Bertelsmann Transformation Index (BTI). Online verfügbar unter: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>, Stand: 09.04.2016.
- Bertelsmannstiftung*, 2009b: Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Online verfügbar unter: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>, Stand: 09.04.2016.

- Bethke, Felix S., 2012: Zuverlässig invalide. Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP), Comparative Governance and Politics, 6(1), S. 19-37.
- Biegelbauer, Peter, 2007: Ein neuer Blick auf politisches Handeln. Politik-Lernansätze im Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38(3), S. 231-247.
- Biegelbauer, Peter, 2013: Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: Springer VS.
- Blokker, Paul, 2005: Post-Communist Modernization, Transition Studies, and Diversity in Europe, in: European Journal of Social Theory, 8(4), S. 503-525.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, Michael, 2007: Instrumentenwandel in der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Politiklernen und politischem Interessenkonflikt – das Beispiel ökologische Steuerreform in Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38(3), S. 249-265.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 275-288.
- Braun, Dietmar/Busch, Andreas (Hrsg.), 1999: Public Policy and Political Ideas, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Brown, M. Leann, 2000: Scientific Uncertainty and Learning in European Union Environmental Policymaking, in: Policy Studies Journal, 28(3), S. 576-596.
- Calaminus, Emily, 2007: Broadening the perspective. Online verfügbar unter: <http://www.dandc.eu>, abgerufen am 16.02.2017.
- Cernat, Lucian, 2006: Europeanization, Varieties of Capitalism and Economic Performance in Central and Eastern Europe, New York: Palgrave Macmillan.
- Charles, Alec, 2005, E-society and E-democracy: the Example of Estonia, ETHICOMP papers. Online verfügbar unter: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>, Stand 14.06.2009.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48, S. 147-160.
- Dolowitz, David/Marsh, David, 1996: Who Learns What from Whom. A Review of the Policy Transfer Literatur, in: Political Studies, 44(2), S. 343-357.
- Dolowitz, David/Marsh, David, 2000: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance, 13(1), S. 5-24.
- Drechsler, Wolfgang, 2006, Dispatch From The Future, The Washington Post. Online verfügbar unter: <http://www.washingtonpost.com>, Stand: 15.01.2012.
- Drechsler, Wolfgang/Madise, Ulle, 2004: Electronic Voting in Estonia, in: Kersting Norbert/Baldersheim, Harald (Hrsg.), Electronic voting and democracy. A comparative analysis, Basingstoke: Palgrave, S. 97-108.
- Drezner, Daniel W, 2001: Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review, 3(1), S. 53-78.
- Dunlop, Claire A./Radaelli, Claudio M., 2013: Systematising Policy Learning. From Monolith to Dimensions, in: Political Studies, 61(3), S. 599-619.
- Ellison, Brian A., 2007: Public Administration Reform in Eastern Europe. A Research Note and a Look at Bulgaria, in: Administration & Society, 39(2), S. 221-232.
- Estonian Information Society Strategy, 2013, 2006, Online verfügbar unter: <http://www.riso.ee>, Stand: 16.04.2008.
- Estonian National Electoral Committee, 2007, Internet voting in Estonia. Online verfügbar unter: <http://www.vvk.ee>, Stand: 14. 06.2009.
- Etheredge, Lloyd S./Short, James, 1983: Thinking about Government Learning, in: Journal of Management Studies, 20(1), S. 41-58.
- Evans, Mark/Davies, Jonathan, 1999: Understanding Policy Transfer. A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in: Public Administration 77(2), S. 361-385.
- Freeman, Richard, 2006: Learning in Public Policy, in: Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford: University Press, S. 367-388.

- Friedman, Milton, 1976: Price Theory, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Grin, John/Löber, Anne, 2007: Theories of Policy Learning. Agency, Structure, and Chance, in: Fischer, Frank/ Miller, Gerald J./Sidney, Mara S. (Hrsg.), Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, Boca Raton/London/ New York: Taylor & Francis, S.201-219.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction. Epistemic Communities and International Coordination, in: International Organization, 46(1), S. 1-35.
- Hall, Peter A., 1989a: Introduction, in: Hall, Peter A. (Hrsg.), The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton: University Press, S. 3-26.
- Hall, Peter A., 1989b: Conclusion. The Politics of Keynesian Ideas, in: Hall, Peter A. (Hrsg.), The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton: University Press, S. 361-391.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics, 25(3), S. 275-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David, 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: University Press.
- Heclo, Hugh, 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance, New Haven: ecpr Press.
- Höbemägi, Toomas, 2003, People's Union opposes coalition partners over e-elections, Baltic Business News. Online verfügbar unter: <http://www.balticbusinessnews.com>, Stand: 29.09.2003.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph, 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 11-35.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph, 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 85-106.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Sommerer, Thomas, 2007: Konvergenz der Umweltpolitiken in Europa? Der Einfluss internationaler Institutionen und der ökonomischen Integration, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 377-406.
- Hough, Dan/Paterson, William E./Sloam, James (Hrsg.), 2006: Learning from the West? London/New York: Routledge.
- Howlett Michael, 1994: Policy Paradigms and Policy Change. Lessons from Old and New Canadian Policies Toward Aboriginal Peoples, in: Policy Studies Journal, 22(4), S. 631-649.
- Jachtenfuchs, Markus, 1996: International Policy-Making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse effect, Aldershot: Ashgate.
- Jansen, Dorothea, 2000: Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung vom 27.06.2000, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer.
- Jenkins-Smith, Hank C./Nohrstedt, Daniel/Weible, Christopher M. u.a., 2014: The Advocacy Coalition Framework. Foundations, Evolution, and Ongoing Research, in: Sabatier, Paul/Weible, Christopher M. (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, S. 4408-4874.
- Karrass, Anne, 2009: Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration, Bielefeld: Transcript.
- Keynes, John M., 2009: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin: Duncker & Humblot (1. Aufl. 1936).
- Kingdon, John. W., 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston: Little, Brown and Company.
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid, 1998: Social learning in policy networks, in: Policy and Politics, 26(3), S. 343-367.
- Lundgren, Magnus/Squatraro, Theresa/Tallberg, Jonas, 2017: Stability and change in international policy-making: A punctuated equilibrium approach, in: Review of International Organizations, DOI 10.1007/s11558-017-9288-x, University of Oslo, Faculty of Law, Research Paper No. 2017-32. Online verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023969, Stand: 20.02.2018.
- Maddison, Angus, 2003: The World Economy. Historical Statistics, Paris: OECD.
- Madise, Ülle/Martens, Tarvi, 2006: E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world, in: Krimmer, Robert (Hrsg.), Electronic Voting 2006, GI Lecture Notes in Informatics, P-86, Bonn: Gesellschaft für Informatik, S. 15-26.

- Malek, Tanja/Hilkermeier, Lena*, 2001, The European Commission as a Learning Organization? Theoretical Considerations and Empirical Ideas. Paper presented at the ECPR workshop "Political Logics within the European Commission", 6-11 April, Grenoble.
- Mayer, Franz C./Palmowski, Jan*, 2004: European Identities and the EU. The Ties that Bind the Peoples of Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 42(3), S. 573-598.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York: Campus, S. 39-72.
- Meseguer, Covadonga*, 2005: Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), S. 67-82.
- Newland, Chester A.*, 1996: Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration, in: *Public Administration Review*, 56(4), S. 382-389.
- Nicolaidis, Phedon*, 2004: The Political Economy of Multi-tiered Regulation in Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 42(3), S. 599-618.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, 2007, Republic of Estonia Parliamentary Elections, 4 March 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw. Online verfügbar unter: <http://www.osce.org>, Stand: 28.06. 2007.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2000: *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford: University Press.
- Pridham, Geoffrey*, 1994: Democratic transitions in theory and practice. Southern European lessons for Eastern Europe, in: *Pridham, Geoffrey/Vanhanen, Tatu* (Hrsg.), *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*, London: Routledge, S. 15-37.
- Reiners, Markus*, 2008: Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden: Springer VS.
- Reiners, Markus*, 2011: E-Revolution. Actor-centered and structural interdependencies in the realization of Estonia's democratic revolution, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, *Journal of Political Science*, 21(4), S. 553-575.
- Reiners, Markus*, 2013a: A Comparison of Transition Capacities of New EU Countries. Public Administration as a Key Influence in Democratic and Economic Change, in: *International Journal of Public Administration*, 36(11), S. 780-790.
- Reiners, Markus*, 2013b: International liberalization policy. Political-scientific factors impacting the process of denationalization, in: *Journal of Comparative Politics (JCP)*, 6(2), S. 63-81.
- Rose, Richard*, 1991: What is lesson-drawing?, in: *Journal of Public Policy*, 11(1), S. 3-30.
- Rose, Richard*, 1993: *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Rose, Richard*, 2005: *Learning from Comparative Public Policy. A practical guide*, London: Routledge.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, S. 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1993: *Policy Change and Learning. An advocacy coalition approach*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, S. 117-166.
- Sanderson, Ian*, 2002: Evaluation, Policy-Learning and Evidence-Based Policy Making, in: *Public Administration*, 80(1), S. 1-22.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimmelfennig, Frank*, 2007: European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe, in: *East European Politics and Societies*, 21(1), S. 126-141.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich*, 2004: Governance by Conditionality. EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 11(4), S. 661-679.

- Schmidt, Manfred G.*, 2010: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schneider, Volker/Häge, Frank M.*, 2008: Europeanization and the retreat of the state, in: *Journal of European Public Policy*, 15(1), S. 1-19.
- Sommerer, Thomas*, 2011: *Können Staaten voneinander lernen? Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik in 24 Ländern*, Wiesbaden: Springer VS, zugl. Univ. Konstanz, Diss.
- State Chancellery*, 2004, *Public Administration in Estonia. Positively transforming*. Online verfügbar unter: <http://www.riigikantslei.ee>, Stand: 14.06.2009.
- Stone, Diane*, 2002: Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, in: *Politics*, 19(1), S. 51-59.
- Tews, Kerstin*, 2005: The Diffusion of Environmental Policy Innovations. Cornerstones of an Analytical Framework, in: *European Environment*, 15(2), S. 63-79.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven*, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press, S. 1-32.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25(3), S. 289-325.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation.
- UN Statistics Division*, 2008, *Demographic Yearbook 2006*, August 2008. Online verfügbar unter: <http://unstats.un.org>, Stand: 14.06.2009.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut*, 2014: Institutionen und Public Policies, in: *Schubert Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 311-339.
- Wood, John C.* (Hrsg.), 1994: *John Maynard Keynes. Critical Assessments*, London: Routledge.
- Worldbank*, 2012: *Worldwide Governance Indicators*. Online verfügbar unter: <http://info.worldbank.org>, Stand: 09.04.2016.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des Tafelsilbers. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46(4), S. 602-628.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Markus Reiners, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, D-30167 Hannover
E-Mail: markus.reiners@t-online.de; mreiners@ipw.uni-hannover.de